

国土资源行政审批运行机制的创新与实践

——以济南市国土资源局行政审批改革为视角

许宗生,刘彦,钱自鹏

(济南市国土资源局,山东 济南 250099)

摘要:推进行政审批改革,既有制度方面的顶层设计,也有机制方面的改革创新,对于地方政府部门而言则主要是具体运行机制的创新升级。济南市国土资源局从实行政审批的三要素“主体、手段、程序”着手,围绕行政审批机制的创新进行了一系列探索,以集中审批改革为突破口优化内部权力结构,以信息化为手段倒逼业务流程再造,推进跨区域便民服务,在实践中摸索出一条行之有效的行政审批改革路径。

关键词:行政审批;运行机制;集中审批;信息化

中图分类号:D630

文献标识码:C

引文格式:许宗生,刘彦,钱自鹏.国土资源行政审批运行机制的创新与实践——以济南市国土资源局行政审批改革为视角[J].山东国土资源,2016,32(9):69-73.XU Zongsheng, LIU Yan, QIAN Zipeng. Innovation and Practices of Administrative Examination and Approval of Land Resources Operation Mechanism——From the View of Administrative Examination and Approval Reform in Jinan Bureau of Land and Resources[J].Shandong Land and Resources, 2016,32(9):69-73.

0 引言

行政审批制度改革作为转变政府职能、推进简政放权的重要突破口,一直是理论和实务界关注的一个热点问题。这里的“行政审批制度改革”是一个广义的概念,实际上包含“审批什么”和“怎样审批”两个层面的问题:前者主要是制度层面的改革,即从法律法规层面削减与市场经济不相适应的审批事项,这主要是中央和省级层面的任务;后者则主要是运行机制的创新,即在审批过程中如何为企业和群众提供更加高效便捷的服务,这涉及从中央到地方各个层级的问题。在当前行政审批制度改革所要解决的诸多问题中,“审批事项多”的问题已通过自上而下的审批事项削减逐步解决,其他方面则主要依赖行政审批运行机制的创新得以解决^[1]。从国土资源系统来看,近年来一直在持续深入推进行政审批改革,据统计国土资源部2013年以来相继“砍掉”了原有行政审批事项数量的一半以上,地方各级国土

资源部门也围绕行政审批的运行模式进行了探索和改革,比较有代表性的有以广西省国土资源厅、杭州市国土资源局为代表的集中审批运行模式以及以无锡市国土资源局为代表的“四全”审批服务模式。济南市国土资源局自2013年开始在全市率先推进行政审批改革,相继推出了“两集中、两到位”、“全流程网上审批服务监管”等一系列举措,在实践中摸索出一条行之有效的改革道路^[2]。该文以济南市国土资源局的改革实践为视角,从实施主体内部权力结构的优化、信息化手段的运用、服务流程再造等方面就现代行政审批运行机制的构建谈几点认识。

1 以“审管分离”为核心的集中审批机制

在简政放权、转变职能的大背景下,行政审批改革首先要解决实施主体即“谁来审批”的问题,着力克服长期以来政府部门存在的内部审批机构分散设置、标准不一以及由此造成的群众多头对接、反复跑腿的弊病,这涉及到政府部门内部权力结构的整合

收稿日期:2016-07-07;修订日期:2016-08-25;编辑:王敏

作者简介:许宗生(1968—),男,山东聊城人,总规划师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:xuzheng2002@163.com

优化,一定程度上是行政机关内部的一场“自我革命”。

1.1 当前行政审批运行的几种模式

横观目前各地行政审批机构的设置和运行模式,大体上分为以下 3 种情况:

(1)分散式:即传统的行政审批运行模式,审批权限分散在单位内部各个业务处(科)室,一般是在政府统一设立的审批服务大厅设置窗口,但窗口扮演的主要是“收发室”的角色,把收到的报件转给单位内部业务处(科)室,办理完毕后再交窗口反馈服务对象^[3]。

(2)集中式:是近年来新兴的行政审批模式,以“审管分离、集中审批”为核心,将过去分散在各个处(科)室的审批权限集中到一个机构——审批处(科)或审批办,并且一般会设立“首席代表”或“首席审批官”,由其代表该单位统一行使对外审批权限^[4]。

(3)折衷式:是介于分散式与集中式之间的一种行政审批运行模式,即单位将部分处(科)室负责审批的人员集中到政务中心或审批大厅办公,但业务的办理仍由对应业务处(科)室牵头负责,窗口负责人不参与具体事项的办理,主要对窗口运行情况进行协调监督。

以上 3 种方式相比较,集中审批代表了行政审批改革的发展方向,是当前各级政府正在推行的运行模式。以济南市国土资源局为例,2014 年以前实行分散式行政审批模式,窗口主要负责报件的受理和转送,服务对象需要在窗口和业务处室之间两边跑,窗口作用实际上就像一个“中转站”,业务办理效率受到影响。2014 年,该局在全市率先实施集中审批改革,按照“审管分离”的原则,成立专门的审批机构——行政审批办公室,统一行使行政审批职责,真正做到了“一站式审批、一条龙服务”,在行政审批改革方面迈出关键性一步。

1.2 集中审批模式的优势

实践表明,相对于传统的行政审批运行模式,集中审批具有以下几个突出的优势:

(1)行政权力结构的优化。集中审批模式的最显著特点就是形成以“审管分离”为核心的审批运行新机制,使得行政权力的内部划分更加科学合理。济南市国土资源局通过实施集中审批改革,围绕行政审批的权力分工进行了职责重构,审批机构负责

业务的具体办理,业务处室负责政策的制定和指导,纪检监察部门负责进行监督,实现行政审批权力结构的相互制衡和优化^[5]。

(2)行政资源的整合。在集中审批模式下,对外行政审批实行“一个处室负责、一个领导分管”,改变了过去分散设置、分别办理的状态,行政资源得到有效整合。济南市国土资源局审批办公室共有 11 名工作人员,集中办理土地估价报告备案、土地使用权转让、采矿权登记等 10 余项审批服务事项。这些业务过去分散在 6 个处室和事业单位,需要 20 多名经办人员和领导签批,现在全部集中于审批办公室统一办理,管理成本下降约 50%(表 1)。

表 1 济南市国土资源局实行集中审批前后变化

事项名称	集中审批前	集中审批后	精减比例(%)
行政审批涉及的处室	6	1	83
行政审批涉及的工作人员	20	10	50
每个审批事项平均签批环节	5	3	40
每个审批事项平均办理时限	10	5	50
服务对象平均需要跑腿次数	3	2	33

(3)行政效能的提升。集中审批改变了过去单位内部层层签批的状况,办理时限大幅缩短。济南市国土资源局实行“首席代表负责制”,除依法必须由局长或市政府审签的事项外,其他事项的审批权全部授权给首席代表,经其签发即可办结,办理时限相比原来平均提速 50%左右。例如建设项目用地预审工作原来承诺时限是 15 个工作日,现在精简到 5 个工作日,建设项目压覆矿产资源审核备案也由 20 个工作日精简到 5 个工作日。

(4)政务公开的深化。实行集中审批后,办公场所、工作人员、办事流程固定化、公开化,内部有相关业务处室监督,外部有纪检监察等部门监督,真正实现了权力在阳光下运行。济南市国土资源局集中审批改革 2 年多来,审批业务群众满意率达到 99%以上,做到了零复议、零诉讼、零上访,在市政务中心对 40 多个政府部门服务窗口的考核评比中多次名列前茅。

(5)批后监管的加强。改革后,原来承担审批职能的处室由忙于事务性工作向研究政策转变,为解决过去“以批代管”等问题提供了机制保障。济南市国土资源局以集中审批改革为契机,加强了管理创新和批后监管,相关业务处室在项目用地指标管理、工业用地弹性出让、节约集约用地、执法监察等方面出台了数十项新政策,保障了项目用地,激发了市场

活力,规范了管理秩序。

1.3 集中审批模式下应注意的几个问题

应当指出的是,集中审批改革是一个不断摸索和完善的过程,需要及时跟进相关的配套政策。通过 2 年多的实践,认为集中审批改革过程中应注意以下几个方面的问题。

(1)真正授权到位。集中审批改革要取得实效,必须“把审批职能从各职能处室中剥离出来”^[6],成立专门审批机构,向审批机构充分授权到位,服务对象在窗口即可将业务办理完毕,杜绝过去在窗口和业务处(科)室之间来回跑的现象。济南市国土资源局围绕“一站式办理”的要求在窗口权限设置上做了充分考量,一般审批业务在符合法律法规、办理要件的前提下在窗口即可办结,特别是备案类业务由经办人员当场办结,特殊复杂的业务通过召开集体会议研究意见后,最终还是由窗口办理。例如土地估价报告备案以前办理时限是 5 个工作日,服务对象至少跑两趟腿,现在授权给经办人员进行即时审核,只要要件齐备,一般 20 分钟左右即可当场办理完毕,为企业节省了宝贵的时间。

(2)审批机构的专职化。要保证集中审批的正常运转,必须对审批机构职能进行科学定位,实现行政审批的专职化、专业化,其职责限于对要件齐全的报件进行审核,决定是否予以批准,而与行政审批相关的实地考察、专家评审等工作环节,应由业务处室或所在地相关部门限期完成。以采矿权登记为例,整个过程涉及的工作非常复杂,而审批机构负责该项业务的只有一名人员,因此在分工上审批机构只负责对申报的材料受理和审核,符合要求的为其办理手续,而采矿权管理中现场勘查、年检等大量日常工作则由相关业务处室负责。

(3)坚持标准化操作。要保证行政审批的公开、公正、高效,必须实行标准化操作,统一要件和流程,减少自由裁量权。而目前我国缺乏统一的行政程序法,从各地行政审批的运行实践来看,行政审批流程没有统一标准,行政审批项目实施缺少统一的程序规范^[7]。为此,济南市国土资源局组织各处室、事业单位将纳入集中审批的事项全部进行了梳理,逐一明确了所有业务的要件、流程、时限及职责划分等内容,在此基础上统一编印了《业务手册》,经办人员对照要求审核办件,完全做到程序化、规范化操作;对疑难复杂问题,则由业务处室牵头处理,形成办理意

见后交由审批机构办理。实行集中审批以来,审批办先后牵头召集了 20 余次专题会议,处理了 50 余件土地登记、采矿权登记等方面的疑难复杂问题。

(4)注意“批管”衔接。国土资源管理的内在特点决定了“审管分离”并不是要将审批和管理彻底的隔断,而是将“审”和“管”分工负责、分开办理,相互之间还应注意沟通衔接。济南市国土资源局健全了审批机构和业务处室之间的信息反馈机制,对审批办所有办理完毕的卷宗,定期将办件的台账反馈业务处室,业务处室从内部 OA 办公系统上对已办理卷宗能察看具体情况,以便及时进行监督指导;同时业务处室在批后监管过程中发现的问题和查处的案件,也及时告知审批机构,避免影响审批服务事项的处理。

为建立集中审批长效运行机制,济南市国土资源局及时跟进相关配套制度建设,先后出台了《推进审管分离、集中审批的实施意见》、《行政审批窗口化办公规定》、《关于在集中审批工作中进一步加强衔接联动、提高工作效率的通知》、《关于进一步改进和完善行政审批工作程序的通知》等 10 余个文件,把实践中摸索出来的经验上升为制度层面,更好地规范和指导行政审批工作的开展。

2 大数据时代的网上行政审批模式

如果说集中审批改革解决了“谁来审批”的问题,那么以信息化为基础的网上行政审批则可以较好地解决“如何审批”的问题。济南市国土资源局积极适应“互联网+”思维模式,自 2015 年开始实施“全流程网上审批服务监管”改革,依托国土资源大数据平台和“济南政务云”,打造网上审批信息平台,所有行政权责事项全部在网上运行,让行政审批更加阳光、高效、便捷。

(1)业务数据库的支撑。行政审批的信息化必须以完善的业务数据为基础,以需求为引导建设数据库,实现业务工作与信息化的有机融合。为此,济南市国土资源局统筹规划数据库建设,按照统一标准将 2003 年以来的征地、收储、供地、登记发证等数据扫描成电子版,形成完整的业务数据库,在此基础上强力推进数据信息资源整合,相关成果可以随时、准确调用。到 2015 年,该局“一张图”已集成数据库 43 个,其中基础类 10 个、专业类 17 个、管理类 16 个,涵盖土地、矿产、地灾防治等业务,国土资源数据

体系基本建成,为现代化行政审批运行机制提供有力数据支撑。

(2) 入库数据的互联互通。行政审批信息化当前最大的瓶颈就是部门内部处室之间以及各部门之间的“信息壁垒”,在数据建设和利用上处于一种“各自为政”的状态,缺乏有效联接和共享。济南市国土资源局依托大数据平台,将用地预审、报批、供地、登记等相对独立的审批服务流程进行优化整合,通过 5 个审批成果数据库和 4 个过程数据库进行数据的自动推送,形成简化、畅通的审批大流程,每一个环节审批完成后,相关数据信息通过系统自动转入下一个办事流程。需要指出的是,数据共享的前提是做到信息安全,这就需要统筹规划和部署安全保障体系,从制度和技术层面防止数据丢失或被更改。

(3) 网上审批模式的应用。网上行政审批并非简单地将行政审批业务计算机化,也不是单纯地构建一个网上行政审批系统^[8],而是按照“互联网+”的思维模式,在数据库建设的基础上,充分利用大数据和互联网平台,开启“数据跑腿”创新改革模式。济南市国土资源局将各类业务办理要件、时限、流程逐一规范,并据此设计各项业务的网上办理流程,对 25 个对外服务审批事项及 19 个内部行政权责事项全部在网上运行,通过信息共享进行网上审批、网上查询、网上监管、网上统计分析,实现国土资源业务电子化、信息化全覆盖。

(4) 基于大数据分析预警。各项业务在网上办理的过程中沉淀了大量的数据,可以根据实际应用需求对这些数据关联分析,按照数据形成的年度、区域、业务、项目等不同类别进行分类,准确掌握当前工作情况和存在的问题,为进一步改进完善审批服务工作提供依据。例如通过对业务量的统计,可以了解各处(室)、事业单位的业务工作量,从而为科学分配业务人员提供依据;通过对征地、供地等业务数据进行关联分析,可以实时对批而未征、征而未供、供而未用等情况进行监测预警,为批后监管和科学决策提供参考。

3 基于信息化基础上的审批流程再造

行政审批改革的成效如何,最终要落实到便民利民上,对于申请审批的个人或组织而言,重要的是程序如何能够保证效率和公平^[9]。数据化、网络化时代,随着信息化建设和网上审批的推进,也倒逼政

府部门在对外审批服务上改革创新,及时改进各业务审批环节存在的问题^[10],特别针对传统模式下的“层层签批、材料繁琐、周期较长”等弊端进行流程再造,简化手续、提高效率,真正便民利民。

(1) 传统签批模式的重构。长期以来,行政机关内部在审批事项办理上一直遵循的是层层签批的模式,无论审核的内容简单还是复杂,都是逐级分配任务、逐级审核报批,使得整个办理周期冗长。济南市国土资源局在行政审批改革过程中,按照“环节最少、时限最短、流程最优”的要求对传统审签程序进行了重构,历时 3 个月的时间将所有的业务均进行流程再造,以处室为单位打包压缩办理时限,倒逼业务处室减少内部审批节点,特别是涉及会审的事项在每个处室、事业单位只保留一个节点。在此基础上,梳理出了新的用地报批大流程图,建设项目从征地开始一直到取得土地使用证,全部明确了审批节点,大幅压缩了办理时限。以征地报批工作为例,通过流程再造,过去在征地办内部审批节点由 7 个减少到 4 个,需要监察支队、整治中心的会审环节由 5 个减少到 1 个,使得整个征地报批卷宗组卷、审核时间大幅压缩,在市、区两级国土资源部门由过去的 20 多个工作日压缩到现在的 10 个工作日。

(2) 报批要件的共享与简化。过去由于政府部门内部处室之间缺乏有效衔接,当事人办理不同事项时反复提交材料的现象非常普遍,同一个材料需要向同一部门提供多次。例如在国土资源管理中,供地时需要当事人提交征地批文,土地初始登记时需要当事人提供征地、供地材料,土地抵押登记时还需要将上述材料再提供一次。在大流程审批服务模式,济南市国土资源局对各审批服务事项的申报要件进行再次梳理,主要是通过网上信息共享的方式,前边流程中已有数据材料均通过信息共享方式内部查阅,一律不让服务对象再提供。例如办理土地登记时,当事人不需再提供土地出让合同、出让金缴纳凭证等权属来源材料以及在供地环节地籍调查前置所产生的地籍调查表、土地勘测定界技术报告等资料,申报材料压缩 50% 左右。

(3) 跨区域的服务模式设置。为方便服务对象就近办理业务,政府部门可以充分利用信息共享和网上审批的优势,在服务窗口设置上打破区域界限,实现跨区域办理业务。济南市国土资源局以实施“全流程网上审批服务监管”改革为契机,在市区范

围内实行“2+8”窗口设置模式,实现国土资源业务全城通接通办,服务对象可以从10个窗口中选择任何一个窗口就近办理业务,达到方便、快捷办理的目的。

(4)现代化的政务公开模式。在互联网时代,政府部门应充分利用现代信息技术推进政务公开,让服务对象可以网上查询办事流程、网上申报材料、网上查询办理进度、网上申请信息公开、网上提出监督建议。例如针对群众关注度比较高的土地征收信息,济南市国土资源局在网上开通征地信息查询系统,申请人只要登录网站即可查询该区域的土地征收报批信息。同时,利用现代信息技术促进审批流程的公开透明,服务对象可以扫描二维码了解办事流程及办理情况,动态跟踪了解办件进度,办理完毕后系统会自动给服务对象发信息告知领取证件,促进了权力在阳光下运行。

行政审批改革是一项系统、复杂的工程,需要整体谋划、统筹推进。以集中审批为突破口的审批模式变革,以信息化为基础的运行方式创新,以流程再造为核心的服务效能升级,这是济南市国土资源局在行政审批改革过程中摸索出的经验做法。目前,整个国土资源系统都在探索推进行政审批改革,这既需要实务部门抓好顶层制度设计,也需要以地方

运行实践为基础加强相关理论研究,探寻符合国土资源行政审批内在规律和特点的运行路径,为改革的深入持续推进提供理论支撑和保障。

参考文献:

- [1] 艾林、王刚.行政审批制度改革的理性思考[J].中国行政管理,2014,(8):52-54.
- [2] 韩晓光.为建设现代泉城助力——山东省济南市国土资源系统服务经济发展的做法[J].国土资源通讯,2015,(21):57-61.
- [3] 苏媚燕.国土资源系统行政审批与审管分离之浅谈[J].河南科技,2014,(4):59-63.
- [4] 何根灶、林亮.行政审批制度的“自我革命”——浙江省杭州市国土资源局行政审批改革纪实[J].中国土地,2012,(1):63-66.
- [5] 李慧,鹿爱莉,裘燕燕,等.广西国土资源行政审批监管体系研究[J].中国国土资源经济,2015,(12):57-60.
- [6] 黄尚宁.“审管分离”天地宽——广西国土资源系统推进行政审批制度改革纪实[J].南方国土资源,2015,(1):1-6.
- [7] 张定安.行政审批制度改革攻坚期的问题分析与突破战略[J].中国行政管理,2012,(9):57-60.
- [8] 秦浩,刘红波.网上行政审批的内容体系建设[J].人民论坛,2012,(20):51-54.
- [9] 沈岗.解困行政审批改革的新路径[J].法学研究,2014,(2):57-60.
- [10] 密长林,孙景广,王荣华,等.临沂市国土资源行政许可审批系统的设计与实现[J].山东国土资源,2013,29(1):55-57.

Innovation and Practices of Administrative Examination and Approval of Land Resources Operation Mechanism

——From the View of Administrative Examination and Approval Reform in Jinan Bureau of Land and Resources

XU Zongsheng, LIU Yan, QIAN Zipeng

(Jinan Bureau of Land and Resources, Shandong Jinan 250099, China)

Abstract: Promoting administrative examination and approval reform is not only the top-level design of institutional aspects, but also the mechanism of reform and innovation. It is mainly the innovation and upgrading of the specific operating mechanism to local government. From three elements of the implementation of administrative examination and approval, such as the subject, means and procedures, a series of exploration on the innovation of administrative examination and approval mechanism have been carried out in Jinan Bureau of Land and Resources. Setting centralized approval reform as a breakthrough, the internal power structure has been optimized, and by means of informatization forced business process reengineering, inter regional service has been promoted. An effective path of administrative examination and approval reform has been explored.

Key words: Administrative examination and approval; operation mechanism; centralized examination and approval; information